

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 343.813

Ковальов А. В.,
асpirант відділу Європейського права та міжнародної інтеграції
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ТА СВОБОД ЗАСУДЖЕНИХ ОСІВ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

IMPLEMENTATION ISSUES INTERNATIONAL SUPERVISION AND ENFORCEMENT OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CONVICTS IN UKRAINE AND EU COUNTRIES

У статті проаналізовані проблемні питання під час здійснення міжнародного нагляду та контролю за дотриманням прав та свобод засуджених осів в Україні та країнах ЄС. Визначені критерії розмежування понять «нагляд» та «контроль».

Ключові слова: міжнародний нагляд, контроль, права, свободи, засуджений.

В статье проанализированы проблемные вопросы при осуществлении международного надзора и контроля за соблюдением прав и свобод осужденных в Украине и странах ЕС. Определены критерии разграничения понятий «надзор» и «контроль».

Ключевые слова: международный надзор, контроль, права, свободы, осужденный.

In the analyzed gender issues in the implementation of international supervision and monitoring compliance with the rights and freedoms of convicted persons in Ukraine and the EU. The criteria of the distinction between supervision and control.

Key words: international supervision, control, rights, freedom, condemned.

Розглядаючи міжнародно-правові акти, можна стверджувати, що розробка універсальних принципів та норм, які стосуються поводження з в'язнями, вперше була висунута Міжнародною кримінальною і пенітенціарною комісією, що підготувала збірник правил, які були схвалені Лігою Націй у 1934 році. Як відомо, Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями, що затверджені 30 серпня 1955 р. на першому Конгресі Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з в'язнями у Женеві, відображають принципи організації та діяльності установ виконання покарань, демократичні принципи, принципи права, принципи поводження з в'язнями та багато інших, центральним поміж яких є саме принцип законності.

Проблемні питання діяльності установ виконання покарань були предметом наукових досліджень Є.Ю. Бараша, А.О. Галай, С.К. Гречанюка, О.М. Джужи, В.А. Львовочкина, В.П. Петкова, О.Б. Пташинського, Г.О. Радова, О.В. Романенко, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, С.Я. Фаренюка та інших науковців. Проте у вітчизняній юридичній науці правовий статус суб'єктів, які здійснюють міжнародний нагляд та контроль за дотриманням прав та свобод засуджених осів в Україні та країнах ЄС, висвітлені недостатньо, фрагментарно без комплексного підходу, саме цим зумовлена актуальність наукового пошуку з досліджуваних питань.

Відповідно до чинного національного законодавства, а саме ст. 7 Кримінально-виконавчого кодексу, наголошується, що держава поважає і охороняє права, свободи і законні інтереси засуджених, забезпечує необхідні умови для їх виправлення і ресоціалізації, соціальну і правову захищеність та їх особисту безпеку. Засуджені користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законами України та цим Кодексом і встановлених вироком суду. Правовий статус засуджених іноземців і осіб без громадянства визначається законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

У п. 5 Частини 1 Європейських пенітенціарних Правил наголошується на тому, що захист особистих прав ув'язнених і, особливо, законність застосування дисциплінарних покарань забезпечуються за допомогою контролю, здійснюваного, відповідно до національного права, представниками судових або інших органів, уповноваженими відповідати ув'язнених і не приналежними до пенітенціарної адміністрації.

Як правило, контроль над кримінально-виконавчою системою, а також захисту правового статусу засуджених полягає в дотриманні законності в діяльності установ виконання покарання. Принцип законності отримав правове закріплення в ст. 5 Кримінально-виконавчого кодексу України як

основоположний принцип кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань. В юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями» [1, с. 237]. Це означає, що законність обов'язкова для всіх інституцій держави й суспільства (органів законодавчої, виконавчої, судової влади, інших державних і недержавних утворень, громадян).

За думкою В.О. Уткіна, реалізація принципу законності полягає в тому, що повинно бути, по-перше, суверено дотримане правове положення засуджених, забезпечене неухильне виконання ними покладених на них обов'язків і заборон, реальна можливість використання засудженими прав, наданих законом. По-друге, співробітники кримінально-виконавчих установ і органів повинні неухильно виконувати свої обов'язки і для цього повною мірою реалізовувати свої права [2, с. 475].

Отже, дотримання законності в діяльності установ виконання покарань є необхідною умовою, правилом та правовою нормою їх функціонування, а для забезпечення цієї норми, як основного принципу діяльності установ виконання покарань та запобігання будь-яким можливим порушенням прав і законних інтересів засуджених осіб та персоналу у порядку, визначеному Конституцією та законами України, здійснюється державний та міжнародний контроль за їх діяльністю.

Походження слова «контроль» має зарубіжні корені. Зокрема, словники іноземних слів визначають контроль як перевірку, або спостереження з метою перевірки [3, с. 52], або як «виправляти, перевіряти, керувати». Російськомовні словники визначають контроль як «облік, перевірку» [4, с. 94], або як «перевірку, а також нагляд з метою перевірки» [5, с. 71]. Подібне розуміння контролю дається в тлумачних словниках української мови. Слід відзначити і те, що як у тлумачних словниках, так і в науковій літературі термін «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і навпаки, під час розкриття змісту терміна «нагляд» використовується термін «контроль».

У науковій літературі можна зустріти думку про те, що контроль у порівнянні з іншими функціями управління має вторинний характер, оскільки в переліку функцій управління він ставиться наприкінці [6, с. 46]. На нашу думку, такий висновок є помилковим, позаяк система функцій управління вказує не на другорядність його як виду діяльності, а на послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Більше того, функція контролю присутня на всіх стадіях організації державного управління (наприклад, під час підготовки управлінського рішення, поточній перевірки його реалізації тощо), однак на кінцевій стадії управління контроль проявляється найбільш повно, оскільки його результати закріплюються в певному документі.

Однак поряд із контролем чинним законодавством передбачена така інституція, як нагляд. Нагляд є однією формою діяльності державних органів, що здійснюють нагляд за правильністю виконання законів усіма відомствами, установами, підприємствами, виконавчими та розпорядчими органами місцевих рад, а також службовими особами Безпосередньо, нагляд та контроль над установами виконання покарань здійснюються на національному рівні у відповідності міжнародним вимогам. Співвідношення цих двох понять відноситься до діяльності органів управління та до органів прокуратури. А самі ж терміни нерідко застосовують як одне та ж саме поняття.

Проте між контролем і наглядом існують деякі відмінності. Наприклад, контролюючий орган має право втрутатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта; контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності; під час нагляду відсутня організаційна підпорядкованість, можливість застосування заходів впливу державно-владного характеру; суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контролюваній об'єкт здійснює завдання, що на нього покладені і реалізує свої функції, а нагляд полягає у виконанні спеціально уповноваженими органами спостереження за станом законності та фіксації її порушень.

Відповідно до вищевикладеного можна стверджувати, що поняття «нагляд» є елементом контролю, певним його видом, окремою формою, застосування якої супроводжується заходами впливу державно-владного характеру в разі виявлення правопорушення.

Центральним елементом системи контролю за діяльністю установ виконання покарань є суб'єкти, які його здійснюють. Варто наголосити на тому, що від особливостей правового статусу суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю установ виконання покарань, а також від їх компетенції залежить специфіка та особливості інших складових частин системи контролю. Залежно від суб'єктів, які здійснюють контроль, законодавство виділяє: 1) міжнародний; 2) державний; 3) громадський.

Враховуючи зобов'язання, які прийняла на себе Україна під час вступу до численних міжнародних організацій, необхідним є введення інституту міжнародного контролю за виконанням цих зобов'язань державою та встановлення механізму реалізації такого контролю [7, с. 57].

Міжнародний контроль за діяльністю установ і органів, які виконують покарання, передбачений міжнародними пактами про права людини, в першу чергу Загальною декларацією прав людини від 1948 р., Міжнародним пактом про громадянські і політичні права від 1966 р., Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 1984 р. та іншими міжнародними документами.

Міжнародне співтовариство розробило ряд правозахисних механізмів представлених у формі міжнародних судових та несудових органів, як засобів міжнародного контролю, що мають вплив на вітчизняну кримінально-виконавчу систему.

Як правило, до міжнародних несудових органів міжнародне законодавство відмічає ті, які займаються збиранням інформації про дотримання іншими державами-учасницями договору закріплених прав та проведенням відповідного розслідування стосовно виявлених фактів. Здійснюють таку функцію або за власною ініціативою, або на прохання держави-учасниці договору, або за певних умов, за скарго будь-якої особи чи групи осіб. Доповіді, які вони готують, носять узагальнюючий характер щодо стану з дотриманням тих чи інших міжнародно-правових норм у відповідній державі, а висновки, які містяться в цих доповідях, мають характер пропозицій щодо вдосконалення тих чи інших положень національної правової системи або зміни національної судової чи адміністративної практики. До таких міжнародних органів слід віднести Комітет проти тортур, який діє в рамках Конвенції проти тортур, що набрала чинності 26 червня 1987 року, Європейський Комітет із питань запобігання катуванням, нелюдському та іншому жорстокому чи такому, що принижує людську гідність, що діє Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 26 листопада 1987 року або Африканську Комісію з прав людини та народів, яка функціонує в рамках Африканської Хартії прав людини та народів від 21 жовтня 1986 року [2, с. 475].

Найбільш впливовою організацією на цьому поприщі, яка здатна проводити такий контроль, виступає Комітет ООН проти катувань та Європейський Комітет із запобігання катуванням та поганому поводженню. Відомо, що Європейський комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню створено відповідно до Європейської конвенції про запобігання катуванням. Ці організації здійснюють відвідування місць, де утримуються засуджені особи, досліджують умови тримання, вивчають факти, які можуть свідчити про застосування тортур до осіб, та інформують широку громадськість і органи держави про стан дотримання прав людини, а також про виявлені факти катувань.

Крім вищезгаданих етапів міжнародного контролю, існують чотири його форми контролю за діяльністю кримінально-виконавчою системою.

Перша полягає в аналізі міжнародними організаціями з прав людини і комітетами ООН державних доповідей щодо дотримання прав людини та перевірці реагування держави на виявлені порушення. Друга – в оприлюдненні іншими державами відомостей щодо порушень прав засуджених. Третя форма заключається у відправці індивідуальних скарг особами чиї права порушені. Та

четверта форма полягає у відвідуванні членами Європейського комітету з попередження місць позбавлення волі держави-члена Ради Європи.

Відповідно до Процедури 5 Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими держави мають інформувати Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй один раз на п'ять років у формі відповідей на питання анкети, яку направлятиме до них Генеральний секретар щодо реалізації заходів і досягнутого результату в прогресі застосування Мінімальних стандартних правил, а також про наявні фактори і труднощі, що впливають на їх застосування. Така анкета має бути підготовлена відповідно до особливої схеми, бути вибірковою і обмежуватись спеціально дібраними питаннями.

Комітет шляхом здійснення інспекцій перевіряє поводження із засудженими особами з метою посилення їх захисту від катувань чи нелюдського або такого, що принижує їхню гідність, поводження чи покарання. Держави-учасниці дозволяють інспектувати будь-яке місце, яке знаходиться під їх юрисдикцією і в якому утримуються засуджені особи [8, с. 135].

Серед міжнародних судових контрольних органів також можна виділити два основні види. До першого різновиду відносять міжнародні судові органи, діяльність яких непрямим чином стосується питань міжнародного захисту прав людини. До таких міжнародних судових інституцій можна віднести, наприклад, Міжнародний Суд ООН, який створений та діє на підставі Статуту, що є складовою частиною Статуту ООН від 26 червня 1946 року, або Суд Європейських Співтовариств, який створений на підставі Договору про Європейське Співтовариство вугілля і сталі, що набрав чинності 1 січня 1952 року. До другого різновиду слід віднести міжнародні судові контрольні органи, які створені в рамках міжнародних договорів щодо захисту прав людини, а отже діяльність яких безпосередньо пов'язана із питаннями міжнародного захисту прав людини. До таких міжнародних судових інституцій можна віднести Міжамериканський Суд із прав людини, який створений у рамках Міжамериканської Конвенції з прав людини, що набрала чинності 18 липня 1978 року. І хоча рішення Міжамериканського Суду про порушення прав, гарантованих Міжамериканською Конвенцією, є юридично обов'язковими для держави-відповідача, право на звернення до цього міжнародного суду мають виключно держави-учасниці Міжамериканської Конвенції та Міжамериканська Комісія з прав людини. Подібно до класичних міжнародних контрольних органів, право на звернення до Міжамериканського Суду зумовлюється також необхідністю висловлення на це згоди держави-відповідача [9, с. 87].

Також міжнародний контроль може здійснюватись шляхом розгляду і вирішення скарг засуджених та порушення їх прав уповноваженими міжнародними інституціями, зокрема Європейським судом з прав людини. [10, с. 29].

Норми чинного Кримінально-виконавчого кодексу України закріплюють право засуджених на звернення зі скаргами до Європейського суду з прав людини, а також до інших органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій. Рішення Європейського суду з прав людини за результатами розгляду таких скарг є обов'язками для України.

Діяльність цих органів демонструє певну ефективність, оскільки виявлені порушення та застосування катувань вдається до їх зупинення. Міжнародний контроль і застосування національних превентивних механізмів є необхідним у сфері виконання кримінальних покарань і забезпечення прав осіб, які тримаються в місцях обмеження та позбавлення волі засуджених.

У нашій країні за останні 3 роки відбуваються кардинальні зміни в законодавстві, все ж гарантій щодо їх виконання та дотримання немає. Адже в більшості установ виконання покарання закладені старі методи впливу на перевиховання засуджених осіб.

У 2013 році з метою нагляду щодо дотримання Державною пенітенціарною службою України умов виконання покарань та забезпечення правового статусу засуджених осіб здійснив візит Європейський Комітет із питань запобігання катуванням, нелюдському та іншому жорстокому чи такому, що принижує людську гідність

Комітет висловив критичні зауваження, в першу чергу на відношення персоналу кримінально-виконавчих установ до засуджених осіб. Він підтверджив те, що вже не один рік стверджували пра-возахисні організації та преса: катування осіб, що відбувають покарання є звичайною практикою.

До Делегації надійшла численна кількість звернень і скарг, на підставі яких були зібрані докази, що оперативний персонал у більшості установ використовували групу ув'язнених для фізичного насильства над іншими ув'язненими для встановлення атмосфери страху і залякування. У деяких випадках погане поводження можна ототожнювати з катуванням, адже засуджені жорстоко били, позбавляли сну на декілька днів. Метою цього поводження, за висновками делегації, напевно, була не тільки підтримка суворого порядку і дисципліни, але й отримання від ув'язнених зізнань (додаткових) щодо злочинів, у сконні яких вони були підозрювані перед ув'язненням.

Також однією з головних проблем, яку декілька років пенітенціарна система не могла владнати, є недотримання стандартів жилої площа на засуджену

особу. У відповідності до спостережень Комітету в деяких установах показник досягав всього 1,5 м² жилої площи на одну особу, що не відповідало стандартам Ради Європи, в яких площа на одну особу становить щонайменше 4 м². Було висловлене занепокоєння про надмірне використання відеокамер у в'язницях, про що неодноразово наголошував Комітет [11].

Комітет розумів, що встановлення камер відеоспостережень у загальних зонах безпеки може бути важливим інструментом для забезпечення безпеки. Однак це є значимим втручанням у приватне життя ув'язнених, коли такі камери встановлені в їх власних камерах. Низка зауважень стосується недостатнього ресурсного забезпечення медичної допомоги в установах, у тому числі особлива увага приділена питанню недостатньої комплектації медичними кадрами медичних частин установ, недостатності медичних прерапаратів, що й на сьогодні день лишається однією з головних проблем. Комітет надав рекомендації щодо фіксації тілесних ушкоджень засуджених осіб, і вони майже дослівно відповідають Загальним стандартам: «У разі виявлення в засудженого фізичних ушкоджень складається медичний рапорт. Додатково до медичного рапорту складається карта тілесних ушкоджень, в якій позначається розташування тілесних ушкоджень, а також здійснюється фотографування ушкоджень. Знімки та карта тілесних ушкоджень додаються до рапорту. Після складання рапорту його копії та копії додатків обов'язково направляються до відповідних органів прокуратури та територіальних органів управління ДПТС незалежно від бажання засудженого чи адміністрації установи виконання покарань протягом трьох діб. Також Комітет рекомендував переглянути питання щодо надання особам, які перебувають у попередньому ув'язненні, побачень і можливостей листування.

На нашу думку, під час здійснення міжнародного контролю недоліків чимало, однак нещодавно наша держава зробила смілий крок щодо повної зміни законодавства та його врегулювання до європейських норм. Інше питання – розроблення механізмів для його швидкого втілення та виконання. Необхідно забезпечити їх створення шляхом встановлення можливості обов'язкового та безперешкодного відвідування службовими особами органів міжнародного контролю та національних превентивних механізмів кримінально-виконавчих установ, а також наявності дійсної відповідальності за невиконання законних вимог таких органів контролю. Ми вважаємо за необхідність регулярно застосовувати міжнародний контроль.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бачинин В.А. Філософія права и преступления / В.А. Бачинин. –Х. : Фоліо, 1999. – 607 арк.
2. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів [текст] : монографія / В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 512 – Бібліогр. 475–482 арк.
3. Сень Н.М. Загальнотеоретичні та конституційні засади імплементації міжнародно-правових норм у законодавство України / Н.М. Сень // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіональної наукової конференції (лютий 1997). – Львів, 1997. – 52–57 арк.

4. Жевлаков Э.Н. О состоянии законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы / Э.Н. Жевлаков // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 94–96.
5. Каркач П.М., Курочка М.Й. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань / За ред. чл.-кор. АПрН України, проф. Е.О. Дідодренка. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. – 248 арк.
6. Кіршенблат С. Тлумачення прав ув'язнених осіб у міжнародно-правових джерелах : Збірник наукових статей / За заг. ред. О. Доброжинського, С. Сврака. – Чернівці, 2006.
7. Мушак Н.Б. Міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в європейських міжнародних організаціях : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Н.Б. Мушак ; Київ. ун-т права НАН України. – Київ, 2011. – 235 арк.
8. Міжнародне співробітництво в боротьбі з кримінальною злочинністю / Бородін С.В., Ляхов Є.Г. – М., 1983. – 118–144 арк.
9. Юридична енциклопедія / Шемшученко Ю.С. «Конгреси ООН щодо запобігання злочинності та поводження з право-порушниками». – К., 1998.
10. Оробинський А.Ю. Критерии приемлемости индивидуальной жалоби Европейским судом по правам человека / А.Ю. Оробинський // Право и государство. – 2008. – № 8. – 29–31 арк.
11. Довідка про результати роботи щодо виконання зауважень і пропозицій (у межах компетенції Держдепартаменту), викладених у попередній Доповіді Європейського комітету по запобіганню тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, за наслідками інспекційного візиту до України у період з 9 по 21 вересня 2009 року.